

．フィリピンの取組の特徴と日本への示唆

十文字学園女子大学社会情報学部教授 橋本 ヒロ子

政治参加、経済活動、生命、教育などの領域での男女格差をランク付けしている World Economic Forum (世界経済フォーラム) の「Gender Gap Index (ジェンダー・ギャップ指数) 2007」が 2007 年 11 月 7 日に発表された。同指数におけるフィリピンの順位は、2006 年に引き続き世界で 6 位となった¹⁷³。もちろんアジアでは群を抜いて高い。その主な理由として教育、健康・生存で 1 位、経済活動で 2 位、政治的エンパワメントでも 14 位という順位の高さが挙げられる。特に、経済活動においては、2006 年の同指数で管理職に占める女性の割合が、フィリピンは 58% と米国の 42% よりも高い。それに対し、日本は 10% に過ぎず、先進国の中でも群を抜いて少ない。

2008 年 1 月 14-15 日に開催された「女性差別撤廃条約のための成功例 ASEAN 高官会議」の席上、バングラデシュの駐インドネシア大使 Salma Khan (元女性差別撤廃委員会議長) が、ジェンダー・ギャップ指数でフィリピンが 2 年続いて先進国を押さえて 6 位に入ったことを賞賛したということである¹⁷⁴。

国連開発計画 (UNDP) が 2007 年に発表した『Human Development Report (人間開発報告書) 2007/2008』のジェンダー・エンパワメント測定順位では、データが揃っている 91 か国中、フィリピンは 45 位で、アジアではシンガポールの 16 位についで高い。ちなみに日本は前年度の 43 位から 54 位に落ちた。このように、フィリピン女性はジェンダー平等に関する国際的な指数において高い地位を示している。

一方、日本のマスコミなどが頻繁に報道する「人身売買や暴力の被害になりやすいフィリピン・エンターティナー」や「フィリピン花嫁」としてのフィリピン女性像は、国際的な指標で高いフィリピン女性とは結びつきにくい。両者の関連については、さらに調査が必要であり、本報告ではほとんど言及できない。

本稿では、ジェンダー平等に関する国際的な指標では、先進国だけでなく、アジアの他国と比較しても低い日本女性の政策決定への参加を推進するために、フィリピン女性の政治や民間での政策決定・意思決定への高い参画の主な要因およびそれらからどのような示唆が得られるのかに絞って検討する。

1. 国政における政治参加

(1) 状況

フィリピン女性の政治参加が急激に増えたのは、コラソン・アキノ氏が、1986 年にピー

¹⁷³ ちなみに日本は 2006 年は 115 か国中 80 位、2007 年は 125 か国中 91 位

¹⁷⁴ <http://www.ncrfw.gov.ph/insidepages/whatsnew/whatsnew.htm> 参照

ブルズ・パワーで大統領に選出された後の1987年の選挙である¹⁷⁵。投票率の推移については、1949年以外、どの選挙においても女性は男性に比べて投票率がやや高い¹⁷⁶。しかし、女性が女性候補に投票しているわけではない。1987年に、政治に目覚めた女性たちが、女性政党 Kaqbabaihan para sa Inang Byan (KAIBA) を設立し、上院下院の両方に各1名の候補者を出したが、下院候補者しか当選しなかった。その後、KAIBAは解散した。

また、Illo は、アジア開発銀行の報告書で、女性の権利について最も的を得た広報活動 (Advocacy) をしているのは、男性議員であると断言している¹⁷⁷。

その主な理由としてあげられるのは、女性の権利のための活動・研究などに殆ど無関係な女性が議員になっていることが挙げられる。つまり、フィリピンの選挙制度では、議員、知事、市長などを継続できるのは3期まで、それ以上は立候補できない。そのため、3期を全うした男性議員・首長の代わりに、妻、娘など家族の一員が立候補して当選するケースが多い。そのような女性たちは、一般的に女性の地位の向上に対する関心がそれほど高くない。

フィリピンでは、女性管理職や女性経営者の割合が多い経済界に比べると、女性議員の割合が、それほど増えていない。つまり、少しずつは増えているが、クォータ制度などを導入して大幅に増えた国が多くなったことにより、図表 5-22 に見られるように、IPU リストにおけるフィリピンの順位は50位前後を低迷している。今回の現地調査で、女性議員が増えない理由を NGO・女性学研究者に尋ねた。女性学研究者からは、女性たちは腐敗が多い政治よりも実力で成功可能な経済界に関心が高いという意見、草の根の NGO からは、女性の地位向上に関心のない女性議員が増えても意味がないという発言があった¹⁷⁸。

図表 5-22 フィリピンにおける女性下院議員割合の世界順位の推移

選挙年	女性議員の比率	世界順位
2007	20.4%	56
2004	15.3%	70
2001	17.8%	49
1998	12.4%	54
1995	11.1%	62

(出所) 市川房枝記念会『女性展望』(毎年1月号)から作成、2007年はIPU (Inter Parliamentarian's Union <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>: 2008.02アクセス)

(2) Party List はなぜ女性の政治参加推進の起爆剤にならないか

Party List System 法は、女性を含め社会的に隔離されたマイノリティー・グループが政治に参加することで、フィリピン政治をより透明性のあるものにしていくという目的で1995年

¹⁷⁵ 図表 5-3

¹⁷⁶ 日本も同様に男性より女性の投票率のほうが高い

¹⁷⁷ Jeanne Frances Illo, Women in the Philippines, Country briefing paper, Asian Development Bank, 1997, p.14

¹⁷⁸ Philippine Plan for Gender Responsive Development 1995-2025 (p.394) では、女性が政治参加を避けるのは3G (Gold, Gun, Goon (暴力団)) というイメージが強いからであるとしている。

3月に制定され、1998年の選挙から施行された。マイノリティーとして挙げられている3グループの第一グループが女性であることから、フィリピンのParty Listは、国際的には、女性議員を増やすためのクォータ制度とみなされている。

しかしながら、今回の調査では、女性だけに焦点をあてた他国のクォータ制度に比べて、Party Listにより、女性議員が大幅に増えたという結果にはなっていないこと、地方議会の女性議員を増やすための類似の制度が地方政府法により定められているものの、施行法が制定されていないために、まだ、実施されていないことなどが明らかになった。

表1で明らかのように、フィリピン下院における女性議員の割合は、2007年5月の選挙で、240名中49名(20.4%)とやっと20%を越え、列国議員連盟の順位では56位(2007年11月30日現在)になったが、順位的には2001年の17.8%で49位の方が高い。

1998年の選挙では、6つの女性団体が立候補し、全国的な女性団体Pilipinaが作った政治団体であるABANSE! Pinayが2%以上の得票を得て代表1名を下院に送ることができた¹⁷⁹。2001年にもABANSE! Pinayが議席を取るに必要な得票数に達したが、最高裁が「縁辺部の人たちを代表していなかったという理由でその議席を無効にした¹⁸⁰。

しかも、ABANSE! Pinayは2004年、2007年の選挙で2%以上の得票を得られなかったため、同法6条¹⁸¹により2010年の選挙では立候補する権利を失った。

2004年、2007年の選挙でParty listの女性団体から選ばれた女性議員は、GABRIELAからであり、2004年は1名、2007年には2名に増加した。2003及び2007年の選挙におけるParty Listへの女性団体の得票率の内訳は表5-23の通りである。

GABRIELAとは、18世紀の反乱のリーダーであったGabriela Silangの名前からつけられた戦闘的(militant)な女性団体と見なされており、1984年に設立された。GABRIELAは、General Assembly Binding Women for Reform, Integrity, Equality, Leadership and Actionのイニシャルでもある。GABRIELAの会員は1985年には5万人に増大し、米軍基地、基地における売春反対、セックスツアー反対などの運動をしている。2004年の選挙では、1名、2007年には3.94%の票を得たことにより、2名の代表を下院議員として送り込めた。

ABANSE! Pinayの2004年と2007年の選挙での敗因について、ABANSE! Pinayの親団体であるFilipinaの事務局長Beth Yangは、個人的見解であると断った上で、筆者とのメールのやり取りで以下の3点を挙げている。

- ・ 党員を増やすことができなかった。
- ・ この選挙方式に対応するためのキャパシティ不足
- ・ 個々の人間関係を解決するメカニズム・過程の不足

フィリピン女性の役割委員会(NCRFW)の国連女性差別撤廃委員会第5次および6次報告書では、女性団体がParty Listで成果を挙げられない要因として次のように述べている。

¹⁷⁹ フィリピン政府の国連女性差別撤廃条約報告書 第7条関連報告

http://www.ncrfw.gov.ph/insidepages/downloads/cedaw_pfa/CEDAW%20Report/cedaw%20report%20file2.PDF
p.56

¹⁸⁰ Abanse Pinay again won a seat during the 2001 election, after the Supreme Court disqualified the parties that garnered more votes but did not represent the marginalized sectors. 同上 CEDAW 報告書 p.56

¹⁸¹ Party List System 法第6条では、過去2回の選挙に参加していないか、参加しても2%より以上の得票を得られなかった党はその次の選挙に候補者を出す資格を失うと定めている。

Party List に対する意識の低さが、女性団体党の資金力と経験の低さと相乗効果を起こしている。

なお、Party List の新たな課題として、マイノリティーの名称を使って、女性のリプロダクティブ・ライツなどに反対する原理主義的カソリック団体の候補が増えてきていることが挙げられるということを今回の現地調査で聞いた。このような団体は資金力、組織力も広報能力も高く、男女平等を進める女性団体党にとっては脅威となりかねない。

図表 5-23 過去2回の選挙における女性団体政党のパーティリストにおける得票率

	GABRIELA Women's Party	ABANSE! Pinay
2007	3.94	0.82
2004	3.6518	0.9107

2. 行政への参加：人事委員会およびナショナル・マシナリーの役割

前節でも指摘しているようにフィリピンにおける公務員全体における女性の割合は男性よりも高いが、管理職における女性の割合は公務員全体における女性割合より低い。さりながら、管理職における女性の割合が一桁の日本や韓国などとは比較にならないくらい高い。人事委員会（Civil Service Commission：CSC）が委員会職員人事で先進的な取組を行うことで省庁に範を垂れながら、女性管理職の割合を増やしていることは日本でも参考にすべきである。CSC はフィリピン女性の役割委員会とも緊密に連携している。

また、1993 年の行政命令 241 号¹⁸²に基づき、女性が仕事を続けやすいように、各省には保育所が設置されていることも女性公務員の継続年数を延ばし、引いては女性管理職の増加という結果をもたらしている。

このような政策が可能となる背景として、ジェンダー平等のためのナショナル・マシナリーであるフィリピン女性の役割委員会(NCRFW)が、カナダ開発庁、国連開発計画(UNDP)など国際的なドナーの支援により、フィリピン政府のジェンダー主流化を推進していることが挙げられよう。予算の 5%をジェンダー平等の推進に割り当てるのが共和国法 7192 号の施行規則で定められ¹⁸³、5%の予算内容については、NCRFW が承認しないと施行できない¹⁸⁴。各省予算の 5%をジェンダー平等に使用することについては、予算管理省長官、国

¹⁸² Administrative Order No. 241, Series of 1993 "Guidelines in the Establishment Day Care Centers in Government and Private/Industrial Offices"

¹⁸³ 1991 年に制定された共和国法 7192 号「開発及び国家建設における男性の対等なパートナーとしての女性の参画を促進するための法律」第 3 節では、国家開発経済庁は ODA の中から女性の活動に割り当てるべき総額を決定し提言すると定めている。同法の施行規則(Implementing Rules and Regulations (IRR) for Sections 2, 3, and 4 of RA 7192)では、ODA の 5-30%を女性の活動に割り当てている。これを受けて、1996 年の予算執行法において、国家予算の 5%をジェンダー平等に割り当てることになった。

¹⁸⁴ これに比べて、日本では男女共同参画関連予算としては、各省から提出されたものをそのまま男女共同参画局が掲載しているのは大違いである。

家経済開発庁長官、NCFRW 委員長の名前で 2001 年 8 月に通達(2001-1)が出されている。

各省にジェンダーフォーカルポイントを配置することは、フィリピンをモデルにアジアの他の国でも実施されている。しかし、ジェンダーフォーカルポイントの多くは、ランクの低い女性職員であるのに対し、フィリピンでは、次官や局長を中心とした委員会組織を作り、関係者のジェンダートレーニングを NCFRW が行っている¹⁸⁵。NCFRW の委員長には大統領に近い影響力のある女性が任命されている。

また、上院・下院の両方にジェンダー平等関連の常任委員会が設置され、意識が高い女性議員が中心メンバーとなっていることも、ジェンダー平等を推進するための法律の制定を容易にしている。

このように強力なジェンダーフォーカルポイントの設置は、各省におけるジェンダー主流化や女性管理職率の増加、ジェンダー予算の実施に弾みをつけている。

3. 企業における女性管理職の状況と課題

フィリピンの企業における女性管理職の割合は国際比較でも極めて高い。フィリピン政府が 2007 年 8 月 2 日に発行した報道では、全管理職 (supervisors and executives) に占める女性の割合が、2002 年には 57.1%であったのが、2006 年には 58.1%に増えたという、Arturo D. Brion 雇用労働大臣の談話を発表している。その理由について、同記事では何も触れていない。

図表 5-24 フィリピンの企業における女性管理職の割合

	全体 (単位 100 万人)	男性 (同左)	女性 (同左)	女性割合
2002	3.26	1.4	1.86	57.1%
2004	3.775	1.613	2.162	57.3%
2006	3.886	1.629	2.257	58.1%

(出所) DOLE (Department of Labor and Employment) News, Thursday, August 2, 2007
Women executives outnumber men in RP

むしろ、同ニュースは、the Grant Thornton International Business Report 2007 を引き合いに出して、世界 32 か国中、フィリピン企業の 97% が女性幹部を有し、世界平均の 59% をはるかに凌いでトップを占めること、また、この数字は 2004 年より 13% の増加であると高く評価している。さらに、32 か国中の最下位は日本であると付け加えている。

この民間企業における女性管理職の多さについて、今回の現地調査で、フィリピン大学女性学研究所長などに質問をしたが、女性のほうが大学進学率が高いという以外、明確な答えは出てこなかった。今後の調査が必要である。

¹⁸⁵ ラモス大統領もジェンダー研修に参加したといわれる。

4. 移住労働女性の状況

フィリピンにおける移住労働者からの国内への送金額は、2006年はGNPの10.0%、2007年1-8月では11.3%に達している¹⁸⁶。合法的な海外移住労働者の総数は2006年には1,062,567人であるので、全人口8,310万人の1.3%の海外移住労働者がGNPの10%を仕送りしているという数字になる。

表4によると、新規海外移住労働者には圧倒的に女性が多く、2000年から2005年までは女性は男性の2.5から3倍に近い。2005年3月に日本政府が入国管理法を改正してフィリピン人エンターティナーの入国資格特別配慮を廃止した。そのため、2006年度には、エンターティナーの日本への入国が激減（2005年：47,765人 2006年：8,607人¹⁸⁷）したこともあり、女性の新規海外移住労働者数は2万人強減少した。しかし、それでも女性新規海外移住労働者数は男性を凌いでいる。2006年には、女性数の激減に比べて男性の生産現場での移住労働数が激増している¹⁸⁸。女性の海外移住労働者数は多いにもかかわらず、収入は少ない。そのため、2005年に海外移住労働者からの送金総額854億ペソのうち、女性海外移住労働者からはその35.9%を占めているに過ぎない。そのおもな理由としては、女性はメイドなどの家内労働者が多いからであるとされている¹⁸⁹。

図表 5-25 海外移住労働者

	男性	割合	女性	割合	女性の中での割合	合計
1 Household and Related Workers	1,590	1.7%	89,861	98.3%	48.7%	91,451
2 Factory and Related Workers	30,544	70.6%	12,690	29.4%	6.9%	43,234
3 Construction Workers	40,178	93.4%	2,862	6.6%	1.6%	43,040
4 Medical Related Workers	2,650	14.9%	15,081	85.1%	8.2%	17,731
5 Hotel and Restaurant Related Workers	6,210	39.6%	9,483	60.4%	5.1%	15,693
6 Caregivers and Caretakers	842	5.8%	13,570	94.2%	7.4%	14,412
7 Building Caretakers and Related Workers	2,103	17.1%	10,191	82.9%	5.5%	12,294
8 Engineers and Related Workers	10,754	96.3%	415	3.7%	0.2%	11,169
9 Dressmakers, Tailors and Related Workers	375	4.8%	7,456	95.2%	4.0%	7,831
10 Overseas Performing Artists	709	9.5%	6,722	90.5%	3.6%	7,431
	123,688	40.1%	184,454	59.9%	100.0%	308,142

（出所） Overseas Employment Statistics （2006）

推定であるが、教育のある女性にとって、家族と別れ、海外に移住して低賃金で働くよ

¹⁸⁶ 同上

¹⁸⁷ 法務省入国管理局「外国人入国者及び日本人出国者の概況について」平成17年度及び18年度

¹⁸⁸ *Compendium of OFW Statistics, Overseas Employment Statistics 2006* Philippine Overseas Employment Administration, Department of Labor and Employment

<http://www.poea.gov.ph/stats/2006Stats.pdf>

¹⁸⁹ http://www.ncrfw.gov.ph/inside_pages/downloads/factsheets/factsheets_on_filipino_women_03_2008.pdf

りも、家族と一緒に過ごせる国内企業で働き、管理職になることを選択しているのかもしれない。一方、学歴がある男性は良い賃金を求めて海外移住労働者となるのではないと思われる。

5. 日本への示唆

(1) 平等に対する意識と行動

内閣府男女共同参画局が行った男女共同参画社会に関する国際比較調査（平成14年度）の結果によると、フィリピンの特徴は他国に比べて、家庭、職場で男女平等であると答えたものの割合が最も高い（66.0%）。その一方で、男性が非常に優遇されていると答えた者の割合も最も高い（22.1%）。推定されるのは、後者グループの憤りが、行動に結びついて状況を変える原動力になっているのかもしれない。女性の問題に限らないが、フィリピンだけでなく、韓国と比較しても、日本人はこうした課題に対して、なかなか行動を起こさないとこれらの国のNGOから批判されることが多い。また、マスコミも真正面から男女平等についてなかなか取り上げようとしない。

(2) 市民社会と行政、政治の連携

フィリピンにおけるジェンダー平等政策の特徴は市民社会が中心になっていることである。その背景はアキノ政権において、現在のフィリピン女性の役割委員会（NCRFW）のコミッショナーが全員NGO出身に変えられたこと、NCRFWの事務局長¹⁹⁰にNGO活動家が任命されたことなどにより基礎作りができた。それ以降モラモス大統領の時に、コミッショナーの半分が各省の事務次官に変えられたが、その主な理由は政府におけるジェンダー主流化を推進するためであり、NGOとの連携を弱めるためではなかった。その後も事務局長は基本的にNGOの活動家が任命されており、現在の事務局長 Emmeline L. Verzosa は家族計画・保健の専門家である。カソリック教会を支持母体として持つ大統領は家族計画に反対しているが、女性団体が幅広く支持している Verzosa を辞めさせることはできない。

日本の男女平等政策は国連など外圧と女性団体プラス女性議員から大きな影響を受けながら進められてきた。男女共同参画社会基本法制定後、さらにワーク・ライフ・バランス（WLB）に至って、企業団体も推進する側に入っている。市民社会の視点や実態が十分に配慮されたWLBの推進により、日本人全体の働き方が変われば、女性の管理職進出は促進される可能性が高い。

(3) 男女平等を推進するナショナル・マシナリーの強化ならびに法律など制度の充実

2. で述べたようにジェンダー主流化を推進するナショナル・マシナリーである NCRFW

¹⁹⁰ 当時の事務局長が前述の女性団体 Filipina の代表に就任した。

が強力であるように、日本の男女共同参画に関する体制を強化充実すべきである。そのためには、男女共同参画会議が男女共同参画社会基本法第 21 条第 4 項で述べている「政府が実施する男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の実施状況を監視し、及び政府の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響を調査し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣及び関係各大臣に対し、意見を述べること。」を完全実施すれば、各省の男女共同参画を推進することが可能である。